



Kleber Sales

73

# LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS EN LA LEY DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ESPAÑOL\*

Milagros López Gil

\*Conferência proferida no Seminário "Aspectos Gerais da Jurisdição Administrativa", realizado no dia 25 de agosto de 2006, no auditório da Faculdade de Direito da Universidade Federal Fluminense-UFF, em Niterói-RJ.

## RESUMO

Analisa a execução de sentença no âmbito do contencioso administrativo na Espanha, com base na lei da Jurisdição do Contencioso Administrativo daquele país, de 18 de julho de 1998.

Informa que a mencionada lei não regula um processo de execução completo, sendo necessária, em suas lacunas, a aplicação supletiva da lei processual civil, previsão constante de ambos os diplomas legais.

Antes de proceder ao exame das especificidades procedimentais ali reguladas, alerta para os problemas que o uso de normas do processo civil possa trazer ao processo contencioso administrativo, em razão das distintas características de ambos.

## PALAVRAS-CHAVE

Direito Administrativo espanhol; contencioso administrativo; processo de execução; execução de sentença; legislação; Espanha

## 1 INTRODUCCIÓN

La ejecución de sentencias del proceso contencioso administrativo se encuentra regulada en los artículos 103 a 112 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 18 de julio de 1998 – LJCA, a partir de ahora. No obstante, la nueva regulación aunque supone un avance con respecto a su predecesora – la Ley de la Jurisdicción de 1956 – es insuficiente por sí sola en tanto que no regula un procedimiento de ejecución completo. Es por ello por lo que sigue siendo necesario recurrir a las normas recogidas en la LEC<sup>1</sup> para integrar un sistema completo de ejecución de sentencias. Tanto es así que tanto la propia LEC de 2000, en su artículo 4º, como la disposición final primera de la LJCA establecen que, en lo no previsto por la LJCA se aplicará supletoriamente la Ley de Enjuiciamiento Civil; supletoriedad que no es introducida *ex novo* por la LJCA de 1998 sino que constituye una tradición dentro de este orden jurisdiccional.

### *Una vez que se ha procedido a la comunicación de la sentencia al órgano administrativo y éste ha remitido el acuse de recibo, la Administración dispone de dos meses para cumplir voluntariamente la sentencia (...)*

No obstante, en la práctica, la aplicación supletoria de las instituciones clásicas del proceso civil al proceso contencioso administrativo plantea dificultades, derivadas, primero, de la diferente técnica procesal que informa cada uno de los cuerpos legales y, segundo, de la existencia, en el proceso contencioso administrativo, de unos intereses generales que afectan a los principios vertebradores del proceso<sup>2</sup> y que hacen que la Jurisdicción Contencioso-Administrativa trascienda la órbita individual y alcanza el ámbito colectivo, al constituir su razón de ser la satisfacción del interés general, mientras que el proceso civil es un proceso entre particulares, inspirado en el principio de justicia rogada o principio dispositivo y de verdad formal<sup>3</sup>.

Partiendo de estas premisas y salvando los problemas que la aplicación de las normas civiles reguladoras de la ejecución puede plantear en el proceso contencioso administrativo, vamos a centrarnos en el análisis de las especialidades procedimentales reguladas en la LJCA.

## 2 PLAZO PARA INSTAR LA EJECUCIÓN

En todos los órdenes jurisdiccionales, y el contencioso administrativo no iba a ser menos, se establece un periodo de gracia o cortesía en el que el condenado en la sentencia firme puede cumplir voluntariamente lo ordenado en el fallo y evitar, por tanto, que se incoe un proceso de ejecución forzosa. Este plazo de cortesía se encuentra regulado en el artículo 104 de la LJCA, donde se establece que la sentencia firme debe ser comunicada al órgano administrativo que hubiese realizado la actuación o dictado la disposición recurrida, en el plazo de diez días. Dicho órgano, en idéntico plazo – otros diez días –, tendrá que remitir al órgano jurisdiccional acuse de recibo de la comunicación, indicando el órgano responsable del cumplimiento de la resolución si dicha característica no concurriese en el mismo.

Esta obligación de identificación no debería circunscribirse exclusivamente a la determinación del órgano competente del cumplimiento sino que debería ir un paso más allá, procediendo

a la individualización del funcionario encargado de la materialización de la obligación contenida en el fallo. En efecto, por mucho que la condena se dirija frente a un órgano administrativo, éste no deja de ser una persona jurídica que tiene que articular toda su actuación a través de personas físicas concretas, los funcionarios, agentes o autoridades. Es por ello por lo que consideramos que este hubiese sido el momento oportuno para que el legislador no sólo hubiese exigido la identificación del órgano encargado del cumplimiento a los efectos de dirigir frente al mismo la ejecución en caso de que el cumplimiento no se verifique sino que, además, debería haberse exigido la identificación del funcionario responsable para llevar a cabo la materialización concreta de la actuación. Esta individualización ahorraría mucho tiempo en sede de ejecución al permitir dirigirle directamente las medidas previstas en el artículo 112, LJCA – las multas coercitivas y la deducción del correspondiente testimonio de particulares para exigir la responsabilidad penal por desobediencia – en caso de falta de diligencia en el cumplimiento de lo fallado.

Una vez que se ha procedido a la comunicación de la sentencia al órgano administrativo y éste ha remitido el acuse de recibo, la Administración dispone de dos meses para cumplir voluntariamente la sentencia – plazo bastante más generoso que los 20 días de los que dispone el condenado en el proceso civil. Este es el plazo general pero en el propio precepto, en su apartado tercero, se prevé la posibilidad de que el órgano jurisdiccional, en atención a la naturaleza de la obligación contenida en el fallo, pueda fijar un plazo inferior si considerase que, de mantenerse el plazo general, podría hacerse ineficaz el fallo o se pudiese causar un grave perjuicio.

Este plazo de “cortesía” se amplía hasta los tres meses cuando se trate de sentencias que condenan al pago de una cantidad de dinero, no obstante, esta ampliación va a tener trascendencia en el tipo de interés que se va a generar, como veremos a continuación.

## 3 FORMAS DE CUMPLIMIENTO VOLUNTARIO

La sistemática adoptada para abordar el análisis de estas especialidades sigue el esquema procesal clásico, consistente en distinguir entre la ejecución de sentencias dinerarias o *in natura*. En este sentido, nos sorprende el hecho de que el legislador no ha regulado especialidades en la ejecución de sentencias dinerarias, en la medida en la que el artículo que teóricamente se dedica al mismo se destina a la regulación de mecanismos o modos en el que la Administración puede proceder al cumplimiento voluntario de la sentencia (artículo 106, LJCA). Entre estos mecanismos de cumplimiento voluntario nos encontramos con medidas tales como: la fijación del procedimiento que la Administración debe seguir para proceder al pago de una cantidad de dinero a la que ha sido condenada en la sentencia, la fijación de los intereses moratorios que se van a generar, la posibilidad de fraccionamiento en el pago de una condena dineraria y, finalmente, la previsión de la posibilidad de realizar compensaciones de créditos frente al acreedor ejecutante.

Si bien estas previsiones suponen un avance con respecto a la regulación contenida en su predecesora, debemos señalar que las figuras reguladas no son todo lo eficaces que nos podrían parecer a primera vista, como vamos a tener ocasión de poner de manifiesto a continuación.

### 3.1 PROCEDIMIENTO PARA EL PAGO DE LA CANTIDAD A LA QUE SE CONDENA A LA ADMINISTRACIÓN (ARTÍCULO 106.1, LJCA)

El artículo 106.1 de la LJCA<sup>4</sup> establece que, cuando la Administración sea condenada al pago de una cantidad líquida de dinero, el pago de esta se realizará con cargo a las consignaciones presupuestarias. No obstante, esta previsión carece de incidencia en el cumplimiento de las sentencias. En primer lugar, porque junto a la exigencia de la consignación no se articula, paralelamente, la sanción que lleva aparejada el incumplimiento de esta obligación. Y, en segundo lugar, por la ausencia de un procedimiento *ad hoc* para la denuncia de la ausencia de la consignación de tales partidas o la insuficiencia de la misma. En efecto, el artículo 106.1, LJCA, no establece que va a suceder en aquellos casos en los que la partida presupuestaria no exista, o cuando, existiendo, ésta es insuficiente y no se procede a su ampliación dentro del plazo señalado por el mismo precepto. Esta no es una laguna legal sin importancia, máxime si tenemos en cuenta que, quizá, el único procedimiento sería la solicitud vía incidente en ejecución de la nulidad de aquellos presupuestos que no contuviesen dicha previsión. Ahora bien, dicha nulidad sólo podría predicarse de los presupuestos de las entidades locales en tanto que los presupuestos generales del Estado y de la Comunidad autónoma son aprobados por Ley y por tanto quedan excluidos de control vía proceso contencioso administrativo.

No obstante, consideramos que una correcta interpretación de las normas presupuestarias – en el sentido de que constituyen normas de control para la Administración no extensivas al poder judicial en sede de ejecución de sentencias – haría innecesaria la necesidad de dichas consignaciones en la medida en la que, creemos, la condena contenida en la sentencia supone por sí misma el nacimiento de la necesaria dotación presupuestaria.

### 3.2 LOS INTERESES PROCESALES (ARTÍCULO 106.2 Y 3, LJCA)<sup>5</sup>

En segundo lugar, se regula el modo y el tiempo en el que se van generar los intereses procesales, estableciéndose dos periodos claramente diferenciados. Así pues, en primer lugar, dictada la sentencia en primera o única instancia, se

incrementará la cantidad a la que se condena en el interés legal del dinero, sin incremento alguno, a diferencia de lo que sucede en el proceso civil (artículo 576.1, LEC). No obstante, si transcurrido el periodo de cumplimiento voluntario este no se verifica, se podrá incrementar dicho interés legal en dos puntos.

Las notas, por tanto, que van a caracterizar el nuevo régimen de intereses son las siguientes:

a) Se establece el devengo del interés de forma automática, ministerio legis, sin necesidad de interpelación ni plazo de carencia alguno, desde la fecha de notificación de la sentencia dictada en primera o única instancia.

b) Transcurrido tres meses desde la notificación de la firmeza de la sentencia sin efectuarse el pago e instada la ejecución forzosa, en caso de apreciación judicial de falta de diligencia en el cumplimiento, se dispone un incremento adicional de dos puntos porcentuales sobre el tipo del interés legal del dinero<sup>6</sup>.

El supuesto de hecho que configura el incremento de los intereses procesales estaría integrado por dos elementos: uno de carácter objetivo, constituido por el transcurso del plazo establecido para el cumplimiento voluntario de lo estatuido en el fallo; y otro, de carácter subjetivo, conformado por la “falta de diligencia administrativa” susceptible de control judicial. Esta configuración relega al ejecutante de la carga de la prueba de la negligencia administrativa, correspondiendo al órgano jurisdiccional analizar la actitud de la Administración, recabando el parecer de la misma sobre las circunstancias que han impedido que los pronunciamientos contenidos en la sentencia se hagan efectivos en el plazo de cumplimiento voluntario<sup>7</sup>.

***(...) dictada la sentencia en primera o única instancia, se incrementará la cantidad a la que se condena en el interés legal del dinero, sin incremento alguno, a diferencia de lo que sucede en el proceso civil (...)***

Si bien el Tribunal Constitucional ha considerado conforme al Derecho este tratamiento favorable de la Administración con base en las supuestas dificultades que la misma tiene para hacer efectiva la sentencia por las obligaciones presupuestarias que rigen su actuación, consideramos que

la imposición del tipo incrementado debe operar de forma automática en aquellos supuestos en los que se verifique el incumplimiento de la sentencia, retrotrayéndose su devengo al momento en el que se dictó la sentencia en primera o única instancia. La opción por esta decisión es acorde con la finalidad sancionatoria de los intereses procesales y con la doctrina del Tribunal Constitucional sobre esta cuestión.

c) Que se inste la ejecución forzosa puesto que hasta este momento el órgano jurisdiccional no va a tener conocimiento del incumplimiento de la Administración.

### 3.3 EL FRACCIONAMIENTO DEL PAGO (ARTÍCULO 106.4, LJCA)<sup>8</sup>

En tercer lugar, la Ley de la Jurisdicción procede a regular mecanismos flexibilizadores para el cumplimiento de las sentencias dinerarias a costa, por supuesto, del vencedor de la *litis*. En aquellos supuestos en los que el cumplimiento de la sentencia ocasione un grave perjuicio para la Hacienda pública, la Administración podrá proponer el fraccionamiento en el pago de la condena.

No obstante, esta previsión es susceptible de numerosas críticas, en primer lugar porque el concepto de trastorno grave de la Hacienda pública es un concepto jurídico indeterminado en el que no pueda quedar incluida la falta de disponibilidad presupuestaria, ya que esta alegación se resolvería a través de lo dispuesto en el artículo 106.1 de la LJCA de 1998. Por tanto, este trastorno de la Hacienda sólo puede entenderse producido cuando para el cumplimiento de la sentencia en los plazos previstos en la ley haya que desatender necesidades económicas de trascendencia que estén a cargo de la Administración condenada<sup>9</sup>.

En segundo lugar, porque la única forma de modular la ejecución de la sentencia que condena al pago de una cantidad es procediendo al fraccionamiento en el pago, convirtiendo al ejecutante en un prestamista obligatorio de la Administración, sin que se prevea

ningún mecanismo de compensación, siendo insuficiente, en cualquier caso, el devengo del interés legal incrementado o no. La única forma de salvaguardar el derecho a la tutela judicial efectiva del ejecutante es que el mismo, convertido en acreedor de un préstamo a la Administración condenada al pago de una cantidad, pueda ser *compensado en términos reales, de perjuicio, según el mercado y la situación particular del ejecutante, sin que los tipos de interés puedan jugar más que como una simple referencia*<sup>10</sup>.

### 3.4 LA COMPENSACIÓN DE CRÉDITOS (ARTÍCULO 106.6, LJCA)<sup>11</sup>

Finalmente, el último modo de articulación del cumplimiento voluntario está constituido por la posibilidad de que cualquiera de las partes de la ejecución pueda solicitar la compensación de créditos que ya se admitía sin ambages en las relaciones interadministrativas. Sin embargo, y aunque en principio dicha medida fue aplaudida, nos plantea algunas críticas que pasamos a formular a continuación.

En primer lugar, nos parece inadecuado el lugar en el que se ha regulado, en la medida en la que nos encontramos ante una institución netamente sustantiva, por lo que su regulación ha debido ser abordada en el seno de las normas que regulan los ingresos públicos<sup>12</sup>.

En segundo, tampoco estamos de acuerdo con el modo en el que se ha regulado la compensación, puesto que se ha realizado con tal amplitud que parece permitir la extinción de créditos de Derecho Público prescindiendo de la concurrencia de los requisitos materiales y adjetivos precisos.

No obstante, creemos que lo que este precepto lo que hace es reconocer simplemente la posibilidad de que se pueda proceder a la compensación de créditos. Pero para saber cuando ésta se puede producir, debemos remitirnos a los artículos 1195 y ss. del Código Civil<sup>13</sup>.

Sin embargo, esta compensación sólo puede ser alegada en ejecución de sentencias porque en el proceso contencioso administrativo no se admite el ejercicio de acciones reconventionales. Este hecho, unido a que esta figura puede ser solicitada tanto por el ejecutante como por la Administración, nos lleva a afirmar que estamos ante una figura distinta de la excepción material que se podría alegar en el proceso declarativo civil por el demandado.

Así pues, esta facultad para solicitar la compensación se solicitará y tramitará por el cauce previsto para los incidentes<sup>14</sup> en el artículo 109, LJCA.

***(...) no sólo cabe la imposición de las multas coercitivas a la persona responsable de la materialización del fallo sino a todo aquel funcionario o agente que (...) desoiga la petición de colaboración que le dirija el órgano jurisdiccional.***

### 4 MECANISMOS PARA FORZAR EL CUMPLIMIENTO VOLUNTARIO DE LA ADMINISTRACIÓN (ARTÍCULO 112, LJCA)

Junto a la regulación de los distintos modos de cumplimiento voluntario de las sentencias se recogen mecanismos dirigidos a

forzar el cumplimiento voluntario por la Administración, cualquiera que sea la naturaleza de la sentencia. Dichas medidas son las multas coercitivas y la deducción del testimonio de responsabilidad penal. Tanto una como otra sólo pueden imponerse previa individualización del funcionario responsable de la materialización de lo fallado.

#### 4.1 LAS MULTAS COERCITIVAS

Si definimos la multa coercitiva como la amenaza, apercibimiento, o constricción que, adoptada por los órganos jurisdiccionales, va dirigida a conseguir que el deudor ejecutado proceda al cumplimiento de la obligación contenida en la sentencia y cuya cuantía se ingresa en el Tesoro público, debemos concluir que nos encontramos con medidas cuya finalidad última es la disuasión del ejecutado, pudiendo afirmar, por tanto, que tiene una naturaleza disuasoria.

Consideramos que la efectividad de las multas coercitivas depende, en gran medida, de que el sujeto pasivo de las mismas sea una persona física. El motivo es claro, la imposición de multas a la Administración no le constriñe a nada, máxime si tenemos en cuenta las dificultades existentes para hacer efectiva cualquier sanción o sentencia de condena pecuniaria sobre la Administración. No obstante, la individualización de responsabilidades directamente sobre el funcionario competente para el cumplimiento y sobre su patrimonio, sí garantiza una mayor efectividad de las mismas en la medida en la que puede hacerse efectiva de forma inmediata a través de la vía de apremio. Es por ello por lo que se hace necesario, antes de proceder a la imposición de la multa prevista en el artículo 112, a), proceder a la individualización de la autoridad, funcionario o agente responsable mediato del incumplimiento de la sentencia.

No obstante, no sólo cabe la imposición de las multas coercitivas a la persona responsable de la materialización del fallo sino a todo aquel funcionario o agente que, aún no estando obligado por la sentencia, desoiga la petición de colaboración que le dirija el órgano jurisdiccional.

Por otro lado, tradicionalmente se ha circunscrito el ámbito de aplicación de las medidas coercitivas a las sentencias de condena a obligaciones *in natura*. Si bien entendemos esta limitación en el proceso civil en donde la imposición de las multas coercitivas se circunscribe a las sentencias que contienen una condena a un hacer personalísimo, pues con respecto al resto de las sentencias de condena los poderes del juez son tan amplios que, salvo insolvencia del ejecutado, queda garantizada la plena satisfacción del ejecutante sin necesidad de recurrir a mecanismos de coerción; en el ámbito contencioso administrativo, los poderes del juez, tradicionalmente, han estado limitados y siguen estándolo. En efecto, recordemos la inembargabilidad, o la legalidad presupuestaria que, aún hoy, siguen desplegando de forma amplia sus efectos. Es por ello por lo que consideramos que en muchas ocasiones es más rápido conseguir la satisfacción plena de una sentencia que condena al pago de una cantidad de dinero líquida, intimando al responsable de la tramitación de la modificación presupuestaria, que iniciando un proceso de ejecución forzosa en el que tendremos que localizar e individualizar aquellos bienes de la Administración que pueden ser objeto de ejecución, siempre y cuando no hayan sido alzados u ocultados.

Es por ello por lo que, desde nuestro punto de vista, las multas coercitivas se pueden utilizar tanto para compeler al cumplimiento de las sentencias que contienen obligaciones *in natura*, como aquellas



que condenan al pago de una cantidad de dinero, siempre y cuando la imposición de las mismas vaya destinada a lograr que se realice la correspondiente habilitación presupuestaria.

No obstante, la regulación de las multas coercitivas en sede de ejecución presenta notables lagunas que hay que integrar recurriendo a la regulación que de las mismas se realiza en sede de remisión del expediente administrativo, puesto que el artículo 112, **a)** sólo establece que la cuantía de las multas es de 150,25 a 1502,53 euros y que se podrán reiterar hasta que se verifique el total cumplimiento de la misma, sin perjuicio de las demás responsabilidades en las que se pueda incurrir.

Así pues, tendremos que aplicar, de forma supletoria, lo dispuesto en el artículo 48 de la LJCA sobre la imposición de multas por falta de remisión del expediente administrativo, que va a servir para dar respuesta a las lagunas del artículo 112, **a)**, LJCA<sup>15</sup>.

Por lo tanto, este artículo 48 establece:

En primer lugar, que la reiteración de la multa prevista en el artículo 48 tiene una frecuencia de veinte días, no obstante este plazo en sede de ejecución deberá ser modulado en atención a la complejidad de los pronunciamientos judiciales.

En segundo lugar, la responsabilidad de la Administración en el pago de las multas tiene un carácter subsidiario, es decir, que sólo procederá cuando haya sido imposible la individualización de la autoridad o funcionario responsable. Siempre quedará a salvo la posibilidad de la Administración de repetir contra el responsable si en algún momento llegase a concretarse.

En tercer lugar, mientras en el artículo 48 se establece la imposición automática de la multa en cuanto se produce el incumplimiento de la remisión del expediente, en sede de ejecución se establece la previa audiencia de las partes. Esta diferencia de procedimiento no conduce por ello a una disparidad en cuanto a los medios de impugnación.

En cuarto lugar, la exacción de la multa se hará por la vía de apremio en caso de que no se satisfaga voluntariamente.

Y, finalmente, nosotros consideramos que si tras la imposición de tres multas coercitivas no se produce el cumplimiento, previo apercibimiento se podrá deducir testimonio por desobediencia y remitir los hechos al Ministerio Fiscal<sup>16</sup>.

#### 4.2 LA DEDUCCIÓN DEL TESTIMONIO DE RESPONSABILIDAD PENAL

Dos son las cuestiones que, a la luz de la regulación del libramiento del testimonio al juez penal, se nos plantean y que están relacionadas, primero, con el momento en el que se entiende que se produce la desobediencia que da lugar a la obligación de deducir el correspondiente testimonio y, en segundo lugar, cómo se puede proceder a la deducción del testimonio.

La primera cuestión hay que relacionarla con el artículo 410 del Código Penal, en el que está descrito el tipo legal. Este precepto castiga a *las autoridades o funcionarios públicos que se negaren abiertamente a dar el debido cumplimiento a resoluciones judiciales, decisiones u ordenes de la autoridad superior, dictadas dentro del ámbito de su respectiva competencia y revestidas de las formalidades legales*.

Según lo establecido en este artículo, para que se den los elementos del tipo<sup>17</sup> que dan lugar a sanción, es necesario que los funcionarios competentes para ejecutar la sentencia se nieguen abiertamente a cumplirla. La primera consecuencia de esta aseveración es que se excluye del tipo la conducta culposa de los funcionarios al tratarse de un delito intencional.

**(...) la responsabilidad de la Administración en el pago de las multas tiene un carácter subsidiario, es decir, que sólo procederá cuando haya sido imposible la individualización de la autoridad o funcionario responsable.**

Los tribunales han realizado una interpretación estricta de los requisitos legales, entendiendo que, para que se de el tipo, es necesario que la negativa sea reiterada, clara y terminante<sup>18</sup>. No obstante, a continuación han matizado esta interpretación rígida y han establecido que, aunque esta negativa haya de ser clara y terminante, no tiene por que ser expresa sino que existen diversas formas en las que la misma se puede manifestar. Así, junto a la manifestación expresa del funcionario hecha a los tribunales de no querer cumplir, también constituyen conductas penalizables el silencio prolongado sin realizar ninguna actuación tendente al cumplimiento a pesar de los requerimientos del tribunal, o la apariencia de acatamiento a lo mandado a fin de simular un deseo de

cumplir lo que se solicita pero creando obstáculos difícilmente salvables<sup>19</sup>.

Más contundente se mostró el Tribunal Supremo en su sentencia de 14 de octubre de 1992, en la que afirmó que la conducta típica podía estar, incluso, constituida por una conducta desobediente, en cualquiera de sus manifestaciones. Consideró el alto Tribunal que exigir una acción positiva haría prácticamente inaplicable este precepto. Por lo tanto, *la negativa puede revestir muchas manifestaciones, lo importante es acreditar que la sentencia, como en este caso ocurrió, no se cumplió y que no se hizo porque quien estaba obligado a hacerlo decidió, insistente e intencionadamente, no hacerlo (...) demostrándose inequívocamente esa posición sistemática de obstruccionismo al cumplimiento de lo mandado*.

Esta doctrina se ha consolidado en reiteradas sentencias del Tribunal Supremo<sup>20</sup>, llegándose a la conclusión de que la desobediencia debe ser consciente, reiterada, tenaz y continuada respecto a un mandato judicial claro, contundente y legítimo, dictado por órgano competente<sup>21</sup>.

Por tanto, si notificada la sentencia, transcurre el periodo de cumplimiento voluntario y la Administración no procede a llevar a puro y debido efecto lo estatuido

en el fallo, desatendiendo de forma reiterada los requerimientos del órgano jurisdiccional, bien a través de una conducta de inactividad absoluta bien a través de una actitud obstaculizadora, se podrá deducir el correspondiente testimonio de responsabilidad penal.

Otra cuestión relacionada con el tipo del delito, es quien debe ser reputado como autor del mismo. Las dificultades derivan de la aparente actuación impersonal de la Administración pero, pese a ello, detrás de cualquier acción u omisión cometida por la Administración hay una persona que en sede penal es la que resulta responsable.

Lo normal, en la práctica, es que si se ha procedido a la imposición de multas coercitivas ya se haya procedido a la individualización de la autoridad, funcionario

o agente responsable del incumplimiento de la resolución judicial. No obstante, en los casos en los que la misma no haya sido identificada, se aplicará el artículo 31 del Código Penal, en donde se enuncian las vías que han de seguirse para la determinación de la autoría por hechos cometidos por entidades jurídicas. Si bien parece que el concepto de persona jurídica utilizada en este precepto tiene una connotación jurídica mercantil, nada obsta a que podamos utilizarlo para identificar a la persona responsable en las instituciones de Derecho Público. En esta medida, si bien la Administración no tienen ni directivos ni representantes voluntarios, si tienen órganos y representantes legales que están sujetos a las consecuencias legales que se pueden derivar de la conducta de la persona jurídica<sup>22</sup>.

***(...) para que los bienes que integran el patrimonio del deudor puedan ser objeto de embargo, es preciso que en los mismos concurren las notas de patrimonialidad, alienabilidad, embargabilidad y no exista una concreta prohibición de disponer.***

La segunda cuestión que nos planteábamos giraba en torno al modo en que debe procederse para la deducción del testimonio de responsabilidad penal. En este sentido, y concurriendo los requisitos expuestos, el tribunal contencioso deberá deducir el oportuno testimonio de particulares para exigir la responsabilidad penal. Esta deducción supone la remisión al juez penal, convenientemente certificadas por el Secretario judicial, de todas aquellas actuaciones de las que pueda racionalmente inferirse la conducta delictiva del sujeto que se niega a cumplir las resoluciones contenciosas.

A la vista de la remisión de las actuaciones, el juez penal deberá instruir las diligencias, si bien hemos de advertir que, dado que los documentos remitidos tienen el carácter de documentos públicos, la fase sumarial será muy breve.

Finalmente, señalamos que los motivos que conducen a que el juez remita las actuaciones a la jurisdicción penal no pueden ser cuestionados en el proceso contencioso administrativo. Es decir, la persona frente a la que se deduzca el testimonio no puede impugnar los motivos de esta remisión, salvo que la impugnación se limite a motivos estrictamente formales, al no poder entrarse en sede contencioso-administrativa en la discusión de la existencia de los hechos y la culpabilidad del funcionario.

## **5 MEDIDAS EJECUTIVAS CONCRETAS**

Finalizado el estudio de los modos de cumplimiento voluntario, así como de los mecanismos para forzar dicho cumplimiento, nos adentramos en las medidas ejecutivas concretas. En este sentido, abordamos la ejecución de sentencias de condena pecuniaria en las que, al no regularse especialidad alguna, se aplica íntegramente las medidas ejecutivas de este tipo de sentencias previstas en la Ley de Enjuiciamiento Civil, máxime cuando partimos de la regla general de la embargabilidad de los bienes públicos.

### **5.1 EJECUCIÓN DE CONDENAS DINERARIAS**

Cuando una sentencia condena a un sujeto al pago de una cantidad de dinero, estamos en presencia de una condena pecuniaria o dineraria la cual va a tener por objeto obtener del patrimonio del deudor una determinada cantidad de dinero para entregarla al acreedor.

Como en el proceso civil, en el ámbito contencioso administrativo, ésta constituye la modalidad de ejecución más importante, al menos desde el punto de vista cuantitativo, no sólo por el número de sentencias cuya pretensión principal es la condena a la Administración al pago de una cantidad de dinero, sino por la existencia de un gran número de supuestos en los que la ley prevé la modificación de la obligación inicialmente no dineraria en dineraria.

En todos estos casos, los cauces para la consecución de la satisfacción del ejecutante – a través de la entrega de la cantidad que le es debida – sólo se podrá conseguir a través del embargo de bienes y su posterior realización forzosa.

El embargo es una actividad compleja que tiene por objeto la afección de bienes concretos del deudor a una ejecución frente a él incoada. En este sentido se configura como un presupuesto del resto de actos de la ejecución dineraria integrada por las actuaciones dirigidas a la realización forzosa. No cabe, por ejemplo, la venta en pública subasta de un bien si previamente no ha sido trabado.

Por tanto, el objeto sobre el que va a recaer el embargo, coincidente con el de la ejecución dineraria, será el completo patrimonio del ejecutado en aplicación de la responsabilidad universal de los bienes del deudor al pago de las deudas contraídas – artículo 1.911 del CC.

No obstante, para que los bienes que integran el patrimonio del deudor puedan ser objeto de embargo, es preciso que en los mismos concurren las notas de patrimonialidad, alienabilidad, embargabilidad y no exista una concreta prohibición de disponer.

La aplicación de la teoría general sobre las características de los bienes para que sean objeto de embargo a los bienes de la Administración nos ha llevado a concluir que:

a) No cabe proyectar la ejecución forzosa sobre aquellos que se configuran como bienes de dominio o bienes demaniales, en tanto que su inalienabilidad y su inembargabilidad está consagrada al más alto nivel. La definición de estas características en el ámbito constitucional, a través de su inclusión en el artículo 132, se basa en la titularidad pública de estos bienes y en su destino a una finalidad pública, en tanto en cuanto estas dos notas se mantengan, estos bienes no podrán ser objeto de ninguna ejecución.

b) Los bienes patrimoniales, por contraposición a los demaniales, se definen como aquellos que no están afectos a un fin público y que van a cumplir una función financiera o lucrativa por cuanto tienen como finalidad la de proporcionar ingresos a su titular, por lo que, en principio, no les será aplicable el régimen jurídico de los bienes de dominio público, siendo alienables y embargables.

No obstante, la afirmación general del carácter embargable de los bienes patrimoniales de la Administración, en atención a su naturaleza jurídica, ha sido desvirtuada por la regulación que de su régimen jurídico han realizado los distintos textos normativos. En efecto, la totalidad de las normas reguladoras de los bienes patrimoniales han procedido a decretar su inembargabilidad sobre bases y argumentos totalmente injustificables.

Ante la insostenibilidad de esta situación, se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en la sentencia 166/1998, de 15 de julio, reconduciendo, de una forma templada, el debate entre la embargabilidad e inembargabilidad de los bienes patrimoniales de la Administración – en concreto se refería a la Administración local. A la luz de esta sentencia, podemos concluir que los bienes patrimoniales son embargables. Ahora bien, esta característica solo concurrirá

cuando los bienes no se hallen afectos al cumplimiento de una función o servicio público, afectación o destino que debe ir más allá de la declaración formal, debiendo tratarse de una afectación material.

Así pues, en tanto en cuanto el Tribunal Constitucional exige para declarar la inembargabilidad de un bien patrimonial no la mera afectación formal, sino la material aplicación a un fin público, podemos afirmar que la ejecución dineraria puede proyectarse sobre todos los bienes patrimoniales, correspondiendo a la Administración condenada la prueba de la afectación material que supone la exclusión de un determinado bien de la ejecución.

La Administración, por tanto, es a la que le corresponde la prueba del elemento determinante de la exclusión de un bien de la ejecución, en aplicación de las reglas de la carga de la prueba. En efecto, si trabado un determinado bien de la Administración, ésta considera que el mismo es inembargable, tendrá que proceder a la prueba de los elementos constitutivos de la alegación, en este caso, la inembargabilidad.

No sería ajustado a derecho que se atribuyese la prueba de la embargabilidad al ejecutante, en tanto que esto supondría tener que acreditar la ausencia de afectación material con la dificultad que tiene la prueba de hechos negativos. En este caso estaríamos convirtiendo la prueba de la embargabilidad de los bienes de la Administración en una prueba diabólica.

Concluimos, por tanto, que se puede trabar el embargo de los bienes patrimoniales de la Administración. En el caso en el que la Administración considere que ésta se ha dirigido frente a bienes que no reúnen las características exigidas por los artículos 605 y 606 de la LEC para ser objeto de embargo, podrá solicitar la nulidad del mismo conforme a lo previsto en el artículo 609 de la LEC.

Esta nulidad se puede denunciar a través de distintos mecanismos en función de que se alegue la inembargabilidad del bien antes de que se haya enajenado o con posterioridad a la venta. Así pues, antes de la enajenación, la nulidad puede ser apreciada de oficio por el órgano jurisdiccional o previa denuncia de persona interesada que podrá utilizar dos vías diferentes: si está personado en la ejecución utilizará los recursos que se prevén contra la resolución en la que se traba el embargo; si no estuviese personado, la vía a utilizar será la

comparecencia ante el juez ejecutor.

De igual modo, cabe la denuncia de la nulidad tras la enajenación, lo que supondrá la impugnación de la transmisión que se haya realizado de los bienes.

## **5.2 EJECUCIÓN DE SENTENCIAS QUE CONTIENEN OBLIGACIONES *IN NATURA***

Por otro lado, la regulación de la ejecución de las sentencias que condenan a una obligación *in natura* constituye una de las novedades más importantes introducidas en la nueva Ley de la Jurisdicción, dado que en sus predecesoras no se contenía regulación alguna. Así pues, el artículo 108 de la LJCA ha optado por regular diversos mecanismos ejecutivos encaminados a garantizar el cumplimiento *in natura* de las sentencias.

### **5.2.1 LA EJECUCIÓN POR MEDIOS JUDICIALES**

Este constituye un supuesto de ejecución sustitutiva pura, es decir, el órgano jurisdiccional va a sustituir la actuación de la Administración a través de la utilización de los medios de que dispone.

No obstante, las ejecuciones que los tribunales pueden llevar a cabo a través de sus propios medios están limitadas por los escasos recursos de los que, normalmente, disponen.

Como consecuencia de estas limitaciones, económicas y de personal, estas medidas ejecutivas serán efectivas cuando la sentencia condene a la Administración a la emisión de un acto, siempre y cuando el mismo no tenga un contenido excesivamente complejo y no nos encontremos ante un supuesto de discrecionalidad, excluida del poder de sustitución en los términos en los que ya lo hemos planteado<sup>23</sup>.

### **(...) las ejecuciones que los tribunales pueden llevar a cabo a través de sus propios medios están limitadas por los escasos recursos de los que, normalmente, disponen.**

En efecto, si el contenido de la sentencia impone una actuación material – el derribo de una casa, por ejemplo –, es difícil que los órganos judiciales puedan ejecutar el fallo por sus propios medios, sobre todo si tenemos en cuenta que una medida de este tipo excederá de las competencias que tiene atribuida el personal que está a su servicio.

Entre los medios propios de los que puede disponer el órgano jurisdiccional figura el personal al servicio de la Administración de Justicia y los miembros de la policía judicial. Las funciones de este último están descritas en el artículo 549.1 de la LOPJ y son, entre otras: el auxilio a la autoridad judicial o fiscal en cuantas actuaciones debe realizar fuera de la sede y requieran la presencia policial; la realización material de las actuaciones que exijan el ejercicio de la coerción que ordene la autoridad judicial o fiscal; la garantía del cumplimiento de las órdenes y resoluciones de la autoridad fiscal o judicial; cualquier otra actuación de la misma naturaleza en que sea necesaria su cooperación o auxilio y lo ordenar la autoridad judicial o fiscal.

Como vemos, en ningún caso la competencia de la policía judicial podría extenderse a la materialización del contenido de fallos que consistan, precisamente, en la realización de una actividad material.

En estos casos, al órgano jurisdiccional le quedan dos opciones: primero, recurrir a la colaboración de otras administraciones públicas para lograr la efectividad de lo fallado – la administración requerida tiene la obligación de colaborar con el órgano jurisdiccional tal y como se establece en el artículo 118 de la CE; segundo, recurrir a terceros ajenos a la Administración Pública. No obstante, el requerimiento de colaboración, ya sea a otra Administración o a un tercero, plantea múltiples problemas. Los más importantes derivarían del modo en que se podría afrontar los gastos generados como consecuencia de la colaboración, máxime cuando es harto conocida la insuficiencia de recursos con los que cuenta la Administración de Justicia.

Por tanto, la ejecución de sentencias *in natura* a realizar por los propios medios

queda circunscrita a aquellos supuestos en que la sentencia haya condenado a la emisión de un acto jurídico en tanto que la efectividad de los mismos se agotan con su emisión. Sin embargo, nos podemos encontrar con situaciones en las que la efectividad de la sentencia no se logra con la emisión del acto, sino que se requiere una posterior

actuación de la Administración. En el caso en el que la misma no se produzca, el órgano jurisdiccional tendrá que volver a actuar, en ejecución de sentencia, adoptando las medidas necesarias para que el acto pueda desplegar la eficacia inherente al mismo.

### 5.2.2 EJECUCIÓN COMISARIAL

En segundo lugar, se establece la posibilidad de recurrir a la ejecución comisarial, en la cual el órgano jurisdiccional delega, en un funcionario de la Administración condenada o de otra, la potestad suficiente para que, bajo su supervisión, ejecute la sentencia. Los problemas que dicho mecanismo ejecutorio plantea giran en torno a quien debe ser el funcionario designado para actuar como comisario cuando se recurra a una administración distinta a la condenada, cual debe ser el sistema de imputación de los gastos que se generen, así como el modo en el que el mismo se va a hacer efectivo. Todas estas cuestiones están íntimamente relacionadas.

Es la primera vez que en nuestro ordenamiento se regula la figura de la ejecución comisarial de la sentencia o ejecución por delegado, aunque el Tribunal Supremo había recurrido a la misma de forma puntual y dichos supuestos habían sido ampliamente comentados por la doctrina.

En realidad, y aunque supone una novedad en la regulación de la LJCA, nos encontramos ante una concreción del deber de colaboración de la Administración que se deriva del artículo 118 de la CE.

La novedad de este precepto no radica en prever la posibilidad de requerir la colaboración de la Administración, lo que se hacía en aplicación del mandato contenido en el artículo 118 de la CE, sino en que permite que este requerimiento se dirija directamente a las autoridades, agentes o funcionarios de la administración condenada o de cualquier otra administración. Como consecuencia de esta solicitud, las autoridades y sujetos requeridos se convierten en comisarios del órgano jurisdiccional quien delega en ellos los poderes necesarios para llevar a cabo la actividad que sea necesaria para la ejecución, quedando sometidos a las indicaciones que el tribunal les realice y sometidos a su periódica supervisión<sup>24</sup>.

### *La extensión de efectos regulada en el artículo 110 de la Ley de la Jurisdicción va destinada a evitar los recursos en masa que se pueden producir en sectores de Derecho Administrativo, como el tributario o el de personal.*

El requerimiento de colaboración ha de dirigirse primero a las autoridades o agentes de la Administración condenada, pero no a cualquiera, sino a aquellos que por capacidad y competencia puedan adoptar las medidas jurídicas o técnicas que requieren la ejecución del fallo. Resultaría del todo irrelevante para la ejecución que se encomendará la comisión a un funcionario que, por carecer de la competencia necesaria, no pudiese realizar las actuaciones tendentes a ejecutar el fallo. En este caso, el funcionario puede colaborar, evitando incurrir en responsabilidad, pero no se va a conseguir la ejecución del fallo<sup>25</sup>.

En aquellos casos en los que no haya nadie competente en la Administración condenada para que pueda adoptar actos válidos para la ejecución o, habiéndolos, se negaren a colaborar, incurriendo por supuesto en las correspondientes responsabilidades, el juez

podrá dirigirse a los funcionarios, autoridades o agentes de otras administraciones públicas solicitando su colaboración.

Esta posibilidad de designar comisario a un funcionario de una administración distinta a la condenada plantea problemas relacionados con los criterios que el órgano jurisdiccional debe seguir para optar por un funcionario de una u otra administración. Es decir, nos preguntamos si dicho requerimiento debe formularse siguiendo algún criterio de competencia. En caso de que la respuesta sea afirmativa, nos correspondería determinar cual es el criterio aplicable.

En un principio la doctrina apuntó distintos criterios que podían ser utilizados por el órgano jurisdiccional – recurrir a los entes filiales de aquel que hubiese sido condenado o utilizar el principio de competencia administrativa, es decir, dirigirse a aquella administración que, según el régimen ordinario de distribución de competencias entre los entes públicos, esté más próxima a la actividad que demande la ejecución que se pretende. Finalmente esta cuestión fue resuelta, de una forma clara, por el Tribunal Constitucional en su sentencia 167/1987, de 28 de octubre.

A partir de esta sentencia, entendemos que el órgano jurisdiccional puede recabar la colaboración de los funcionarios, agentes o autoridades de cualquier administración, sin necesidad de sujetarse al régimen de competencias administrativas<sup>26</sup>.

En este sentido parece haberse alineado el artículo 108.1, a, de la LJCA cuando, *in fine*, establece que dicha colaboración – la de los agentes y autoridades – debe recabarse y obtenerse por el tribunal *con observancia de los procedimientos establecidos al efecto*. En efecto, la referencia al procedimiento y el silencio sobre la competencia conducen a entender que no es necesario.

Finalmente, en relación con la ejecución comisarial se nos plantea una última cuestión referente a cual debe ser el sistema de imputación de los gastos generados por la colaboración.

Creemos que en este caso resulta aplicable el artículo 98 de la Ley 30/92 de régimen jurídico de la Administración Pública y Procedimiento Administrativo común. En este sentido, la forma en la que el cobro se va a articular estará regida por las normas que regulan las relaciones interadministrativas, pero nada obsta a que el órgano administrativo en el que se encuentra integrado el funcionario, agente o autoridad que actúan como comisarios puedan aplicar medidas tales como la retención o la compensación de los créditos que ostente frente a la administración ejecutada. De ahí la conveniencia de que, al elegir al funcionario comisario, éste se encuentre integrado en un órgano de la Administración que tenga una relación financiera con la administración ejecutada.

### 5.2.3 EJECUCIÓN SUBSIDIARIA

Finalmente, cabe la posibilidad de que el ejecutante pida la autorización del órgano jurisdiccional para designar a un tercero particular para que realice el hacer material en el que consiste la condena a costa de la administración condenada. Esta medida es especialmente adecuada en aquellos supuestos en los que la ejecución de la sentencia se concreta en la realización de una actividad material, no jurídica, para la que el tribunal carece de aptitud suficiente para su materialización, quedando reducida su intervención a la fiscalización de la misma. Si bien valoramos positivamente la introducción de este modo de ejecución, no podemos pasar por alta la insuficiencia de su regulación. Insuficiencia que arranca de la existencia de lagunas relativas a la indeterminación de a quien corresponde la elección del tercero que va a ejecutar



subsidiariamente, como se efectúa el pago a este tercero o como se adoptan todas y cada una de estas decisiones. En este caso, nos encontramos ante un supuesto típico de aplicación supletoria del artículo 706<sup>27</sup> de la ley de enjuiciamiento civil<sup>28</sup>.

En primer lugar, lo que nos interesa de este artículo es la regulación que hace de la ejecución subsidiaria pues la posibilidad, prevista en el mismo, de que el ejecutante pueda optar entre el cumplimiento *in natura* o la indemnización por daños y perjuicios no es aplicable en el ámbito de la ejecución de las sentencias contencioso-administrativas, en la medida en la que la Administración está obligada a cumplir con lo establecido en la sentencia sin que pueda sustituirse el cumplimiento *in natura* por indemnización, salvo en los casos en los que tal cumplimiento *in natura* devenga imposible o se expropien los derechos contenidos en la misma. Sólo en estos casos se va a producir la novación y la sentencia se ejecutará por su equivalente económico. Por lo tanto, esta novación se produce por circunstancias ajenas a la voluntad de las partes.

En este sentido, el artículo 706 establece que la persona designada tendrá que reunir unas características mínimas determinadas, relacionadas con la aptitud requerida para la realización de la tarea que se le va a encomendar.

La determinación de a quien correspondía la decisión sobre quien iba a ser designado para la ejecución subsidiaria constituyó una de las cuestiones más polémicas durante la vigencia de la antigua LEC, pero esta cuestión ha quedado superada con la dicción del propio artículo 706, que establece que *el ejecutante podrá pedir que se le faculte para encargarlo a un tercero*, dejando claro que la elección le corresponde al particular.

Esta solución nos parece lógica en la medida en la que lo contrario supondría cargar al órgano jurisdiccional con la obligación de tener que buscar a aquellas personas que pudiesen reunir los requisitos de idoneidad para la realización del hacer por subrogación, lo que nos parece que sería una sobrecarga innecesaria de nuestra Administración de Justicia.

Como consecuencia de la atribución al ejecutante de la competencia para la elección del tercero, a él le corresponde contratar con el tercero. Esto supone que en caso de impago por parte del ejecutado

de la actividad realizada por el tercero, el responsable último sería el ejecutante aunque este siempre podría repercutirlo sobre el ejecutado.

No obstante, la LEC intenta dar solución a la posibilidad de que, realizada la prestación por el tercero, el deudor no le pague, estableciendo que el pago debe hacerse por adelantado. En efecto, el artículo que analizamos establece que, previamente a la realización del encargo, el valor de esta actividad tiene que ser fijado por un perito tasador designado por el Tribunal. La descripción de cual es el contenido del encargo deberá ser realizada por el propio tribunal, para evitar que ninguna de las partes pueda actuar subjetivamente, introduciendo elementos no contenidos en el título ejecutivo.

Una vez que el perito ha fijado el valor de la prestación, se le dará traslado a la Administración a los simples efectos de ser oído y, finalmente, el juez aprobará la cantidad.

A partir de este momento pueden suceder dos cosas. Primero, que la Administración ejecutada deposite la cantidad o afiance el pago, cosa que nos extraña que suceda si tenemos en cuenta que la Administración está sujeta en su actuación a la legalidad presupuestaria.

Si la Administración no adopta esta posición, es decir, siendo requerida para que consigne o afiance no adopta una de las modalidades de cumplimiento voluntario previsto en el artículo 106 de la LJCA – pago con cargo a la correspondiente partida presupuestaria o modificación del crédito por su insuficiencia –, el órgano jurisdiccional podrá proceder al embargo de sus bienes y a la realización forzosa de los mismos con las limitaciones que antes hemos expuesto.

## 6 LA EXTENSIÓN DE EFECTOS DE LA SENTENCIA DE CONDENA DICTADA EN UM PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Una referencia específica y especial merece, por su trascendencia, la regulación que de la extensión de efectos de la sentencia se introduce ex novo en la Ley de la Jurisdicción. Esta extensión de efectos se regula en dos preceptos distintos que, aun presentando notas comunes, despliegan sus efectos en ámbitos diferentes. Nos referimos a los artículos 110 y 111, LJCA.

La extensión de efectos regulada en el

artículo 110 de la Ley de la Jurisdicción va destinada a evitar los recursos en masa que se pueden producir en sectores de Derecho Administrativo, como el tributario o el de personal. En estos ámbitos, dictada una sentencia, la ley permite que todos aquellos que se encuentran en idéntica situación objetiva puedan solicitar la extensión de esa sentencia. Para ello, es necesaria la concurrencia de diversos requisitos, no todos ellos igualmente justificados. En este sentido, junto a la identidad de situaciones y a la exigencia de que el órgano que va a decretar la extensión de efectos sea territorialmente competente, se establece la obligación de inexistencia de contradicción del fallo que se pretende extender con la jurisprudencia del Tribunal Supremo y la doctrina de los Tribunales Superiores de Justicia. No obstante, se nos escapa en que supuestos este último requisito va a ser apreciado por el tribunal, en la medida en la que el órgano que se va a pronunciar sobre la extensión va a ser el mismo que el que ha dictado la sentencia que se pretende extender. Con lo cual, se nos hace difícil imaginar que el mismo tribunal que ha dictado la resolución vaya a pronunciarse en contra de la extensión con base en que la misma se opone a la doctrina o a la jurisprudencia de los tribunales superiores. El único supuesto en el que se nos ocurre que puede haber esta posibilidad es cuando la extensión se solicita de una sentencia dictada en apelación y el juez de lo contencioso no está de acuerdo con dicho pronunciamiento. Ahora bien, creemos que ni siquiera en este caso cabría tal apreciación, en la medida en la que lo contrario supondría cuestionar la efectividad de una sentencia que ya ha alcanzado firmeza.

El segundo supuesto de extensión de efectos se prevé en el artículo 111, LJCA, como contrapartida a la facultad otorgada a los órganos jurisdiccionales de que planteados ante ellos una multiplicidad de recursos, con identidad objetiva de situaciones, puedan proceder a la suspensión de todos ellos en tanto se tramita uno o varios con carácter preferente. Esta posibilidad de suspensión se regula como alternativa a la posible acumulación de procesos. En estos supuestos, si los procesos preferentes finalizan con una sentencia estimatoria de la pretensión del actor, aquellos actores de los procesos suspendidos podrán optar o bien por la continuación de su proceso, o bien, y es lo

más lógico, por la solicitud de la extensión de efectos, sometiendo para ello a los requisitos y al procedimiento previsto en el artículo 111 de la Ley de la Jurisdicción. No obstante, la vaguedad con la que el legislador ha regulado esta figura nos conduce a preguntarnos cuáles son los criterios por los que se rige la elección del proceso preferente. Consideramos que el criterio que se debe adoptar debe estar guiado por la fundamentación que del mismo se esté realizando. La tramitación preferente debe serlo de la demanda mejor fundamentada, alejándonos, por tanto, de un criterio temporal. De igual modo, nos preguntamos cuál es el plazo para la solicitud de dicha extensión. Aunque guarda silencio al respecto, consideramos plenamente aplicable el plazo de un año previsto para la extensión de efectos regulada en el artículo 110 de la ley que comentamos.

Finalmente, una última cuestión que nos llama la atención sobre este supuesto de extensión consiste en determinar si su solicitud está condicionada a que previamente se inste la ejecución forzosa del mismo. Negamos que la extensión ex artículo 111 esté sometida a dicho requisito procesal.

## REFERENCIAS

- 1 Ley de Enjuiciamiento Civil de 2000.
- 2 BERMÚDEZ ODRIOZOLA, L. La aplicación supletoria de la Ley de Enjuiciamiento civil en el procedimiento contencioso administrativo. *Actualidad Administrativa*, n. 38, 1991, p. 468.
- 3 La Exposición de Motivos de la Ley de Enjuiciamiento Civil 1/2000, establece que (...) de ordinario, el proceso civil responde a la iniciativa de quien considera necesaria una tutela judicial en función de sus derechos e intereses legítimos. Según el principio procesal citado, no se entiende razonable que al órgano jurisdiccional le incumba investigar y comprobar la veracidad de los hechos alegados como configuradores de un caso que pretendidamente requiere una respuesta de tutela conforme a Derecho. Tampoco se grava al tribunal con el deber y la responsabilidad de decidir qué tutela, de entre todas las posibles, pueda ser la que corresponda al caso. Es a quien cree necesitar tutela a quien se atribuyen las cargas de pedirla, determinarla con suficiente precisión, alegar y probar los hechos y aducir los fundamentos jurídicos correspondientes a las pretensiones de aquella tutela.
- 4 Artículo 106.1, LJCA: Cuando la Administración fuere condenada al pago de cantidad líquida, el órgano encargado de su cumplimiento acordará el pago con cargo al crédito correspondiente de su presupuesto que tendrá siempre la consideración de ampliable. Si para el pago fuese necesario realizar una modificación presupuestaria, deberá concluirse el procedimiento correspondiente dentro de los tres meses siguientes al día de notificación de la resolución judicial.
- 5 Artículo 106.2 y 3, LJCA 2. A la cantidad a que se refiere el apartado anterior se añadirá el interés legal del dinero, calculado desde la fecha de notificación de la sentencia dictada en única o primera instancia.3. No obstante lo dispuesto en el artículo 104.2, transcurrido tres meses desde que la sentencia firme sea comunicada al órgano que deba cumplirla, se podrá instar la ejecución forzosa. En este supuesto, la autoridad judicial, oído el órgano encargado de hacerla efectiva, podrá incrementar en dos puntos el interés legal a devengar, siempre que apreciase falta de diligencia en el cumplimiento.
- 6 SENÉS MOTILLA, C. La ejecución de sentencias en la nueva Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. *La Ley*, n. 4692, 14 de diciembre de 1998, p. 4.
- 7 Idem.
- 8 Artículo 106.5, LJCA: si la Administración condenada al pago de cantidad estimase que el cumplimiento de la sentencia habría de producir trastorno grave a su Hacienda, lo pondrá en conocimiento del Juez o tribunal acompañado de una propuesta razonada para que, oídas las partes, se resuelva sobre el modo de ejecutar la sentencia en la forma que sea menos gravosa para ella.
- 9 SALA SÁNCHEZ, P.; XIOL RIOS, J. A.; FERNÁNDEZ MONTALVO, R. *Práctica procesal contencioso-administrativa*. Barcelona, 1999. T. 7, p. 200.
- 10 GARCÍA DE ENTERRÍA, E.; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, TR. *Curso de Derecho Administrativo*. Madrid, 1994. T. 2, p. 648.
- 11 Artículo 106.6, LJCA. Cualquiera de las partes podrá solicitar que la cantidad a satisfacer se compense con créditos que la Administración ostente contra el recurrente.
- 12 VEGA LABELLA, J.I. *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998*. Pamplona, 1999. p. 882-883.
- 13 Los presupuestos legales exigidos por el Código Civil son: 1º que cada uno de los obligados lo esté principalmente y sea, a la vez, acreedor principal del otro; 2º que ambas deudas a compensar consistan en una cantidad de dinero; 3º que las dos deudas estén vencidas; 4º que sean líquidas y exigibles; y 5º que sobre ninguna de ellas haya retención judicial o contienda promovida por tercera persona y notificada oportunamente al deudor.
- 14 En este sentido se ha pronunciado SENÉS MOTILLA, op. cit., p. 4.
- 15 Idem.
- 16 Idem.
- 17 Un estudio muy interesante sobre el tipo delictivo en el que hay que subsumir la desobediencia de la Administración al cumplimiento de la sentencia ha sido realizado por ROLDÁN BARBERO, H. El delito de desobediencia y la resistencia de la Administración al cumplimiento de las sentencias y otras resoluciones judiciales en el procedimiento contencioso administrativo. *La Ley*, 1990, n. 2, p. 945-959.
- 18 Sentencias del Tribunal Supremo de 12 de marzo de 1932 –Ar. 960–, 7 de noviembre de 1944 –Ar. 1234–, 13 de marzo de 1993 –Ar. 2311.
- 19 Esta posición jurisprudencial se recogió por primera vez en la sentencia del Tribunal Supremo de 21 de junio de 1935 –Ar. 1284– y desde entonces ha sido continuamente reiterada, por ejemplo, en la sentencia del mismo tribunal de 5 de diciembre de 1990, donde se estableció que (...) La exigencia típica de una negativa abierta significa que ha de ser clara y terminante, manifestada a través de una expresa declaración de no querer cumplir la orden, mas puede estar patente en actitudes menos comprometidas, como son el silencio o la pasividad prolongadas no obstante la reiteración del superior, o incluso bajo la apariencia de un acatamiento, pero acompañada de tales dificultades y obstrucciones que evidenciaría en el fondo una voluntad rebelde y obstinada al cumplimiento.
- 20 Sentencias del Tribunal Supremo de 16 de marzo de 1993 –Ar. 2311, 28 de noviembre de 1995 –Ar. 9556–, 22 de febrero de 1999 –Ar. 1927, entre otras.
- 21 SILVA SÁNCHEZ, M. J. La ejecución de sentencias contencioso-administrativas: nuevos horizontes. *Poder Judicial*, n. 41-42, 1996, p. 356.
- 22 ROLDÁN BARBERO, op.cit., 4p. 956-957.
- 23 SALA SÁNCHEZ, op. cit., p. 232-233; GÓMEZ PUENTE, M. *Comentario al artículo 108, Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998*. Ed. esp. n. 100, *Revista Española de Derecho Administrativo*, Madrid, 1999, p. 769.
- 24 SALA SÁNCHEZ, op.cit., p. 236.
- 25 GÓMEZ PUENTE, op. cit., p. 771.
- 26 GÓMEZ PUENTE, op.cit., p. 769; TORNOS MAS, J. *Comentario al artículo 103, Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998*. Ed. esp. n. 100, *Revista Española de Derecho Administrativo*, Madrid, 1999, p. 719; VEGA LABELLA, J.I. *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998*. Pamplona, 1999. p. 901.
- 27 1. Cuando el hacer a que obligue el título ejecutivo no sea personalísimo, si el ejecutado no lo llevara a cabo en el plazo señalado por el tribunal, el ejecutante podrá pedir que se le faculte para encargarlo aun tercero, a costa del ejecutado, o redamar el resarcimiento de daños y perjuicios. Cuando el título contenga una disposición expresa para el caso de incumplimiento del deudor, se estará a lo dispuesto en aquél, sin que el ejecutante pueda optar entre la realización por tercero o el resarcimiento. 2. Si, conforme a lo dispuesto en el apartado anterior, el ejecutante optare por encargar el hacer a un tercero, se valorará previamente el coste de dicho hacer por un perito tasador designado por el tribunal y, si el ejecutado no depositase la cantidad que el tribunal apruebe mediante providencia o no afianzase el pago, se procederá de inmediato al embargo de bienes y a su realización forzosa hasta obtener la suma que sea necesaria. Cuando el ejecutante optare por el resarcimiento de daños y perjuicios, se procederá a cuantificarlos conforme a lo previsto en los artículos 712 y ss.
- 28 Para un estudio en profundidad de la ejecución con cargo a terceros en el proceso civil contenida en la nueva LEC, nos remitimos, entre otros, a ROBLES GARZÓN, J.A. *La*

*ejecución impropia y la ejecución "in natura": cumplimiento versus ejecución, Exposición de la Nueva de Enjuiciamiento Civil*, Valencia, 2001. p. 413-420; FERNÁNDEZ BALLESTEROS, M.A. *La ejecución forzosa y las medidas cautelares en la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil*. Madrid, 2000. p. 422-426; PARDO IRANZO, V. *Ejecución de sentencias por obligaciones de hacer y de no hacer*. Valencia, 2001. p. 179-214; CORDÓN MORENO, F. *El proceso de ejecución*. Pamplona, 2002. p. 431-432; ILLESCAS RUS, A.V. "Comentario al artículo 706" en *Comentarios a la nueva ley de Enjuiciamiento Civil*, T. III, Madrid, 2001 p. 3175-3180; CORDON MORENO, F. *Comentarios a la Ley de Enjuiciamiento Civil*, T. II, Pamplona, 2001; DE LA OLIVA SANTOS (con otros), *Derecho Procesal Civil, Ejecución forzosa, procesos especiales*, Madrid, 2002. p. 317-333; MONTERO AROCA, J. (con otros) *Derecho Jurisdiccional II, Proceso Civil*, Valencia, 2000; DE LA ROCHA. *La ejecución forzosa y medidas cautelares*. Granada, 2001; PÉREZ DEL BLANCO, G. *La ejecución no dineraria en la nueva LEC: condenas de hacer, no hacer, dar*, Leon, 2001.

*procesal civil, previsión constante de ambos diplomas legales.*

Antes de proceder al examen de las especificidades de los procedimientos allí reglamentados, alerta para los problemas que el uso de normas del proceso civil pueda traer al proceso contencioso-administrativo, en razón de las distintas características de ambos.

#### PALABRAS CLAVE

Derecho Administrativo español; contencioso-administrativo; proceso de ejecución; ejecución de sentencia; legislación; España.

#### ABSTRACT

*The authoress analyses the judgment execution within the scope of the administrative litigation in Spain, based on the Law of the Administrative Litigation Jurisdiction of that country, dated from July 18<sup>th</sup>, 1998.*

*She informs that the mentioned law does not rule a complete execution action, thus being necessary, in order to fill its gaps, the supplementary enforcement of the civil procedure law, set forth in both statutes.*

*Before examining the procedural specificities ruled therein, the authoress points out the problems that the use of civil procedure norms may bring to the administrative litigation action, in view of their distinct characteristics.*

#### KEYWORDS

*Spanish Administrative Law; administrative litigation; execution action; judgment execution; legislation; Spain.*

#### RESUMEN

*Analiza la ejecución de sentencias en el ámbito del contencioso administrativo en España con base en la ley de la Jurisdicción del Contencioso Administrativo de aquel país, del 18 de julio de 1998.*

*Informa que la mencionada ley no reglamenta un proceso de ejecución completo, siendo necesario, en sus lagunas, la aplicación supletoria de la ley*

**Milagros López Gil** é Professora da Universidade de Málaga – Espanha.